

PREMIER MINISTRE  
SECRETARIAT GENERAL POUR L'INVESTISSEMENT

DOSSIER INSTRUIT PAR LUC BAUMSTARK  
EVALUATION DES INVESTISSEMENTS PUBLICS  
EMAIL : [CONTRE-EXPERTISE@PM.GOUV.FR](mailto:CONTRE-EXPERTISE@PM.GOUV.FR)

Paris, le 09 12 2020  
Avis 2020-n°74

<b>AVIS DU SGPI</b>	
<b>PROCEDURE : CONTRE-EXPERTISE DU DOSSIER D'ÉVALUATION SOCIO-ECONOMIQUE</b>	
<b>DU PROJET DE LIAISON FERROVIAIRE ROISSY PICARDIE</b>	
Ministère concerné :	Ministère en charge des transports
Porteur du projet	SNCF Réseau
Date de réception du dossier	07 septembre 2020
Date du rapport de contre-expertise	09 décembre 2020
<b>SYNTHESE DE L'ÉVALUATION SOCIO-ECONOMIQUE SELON<sup>1</sup></b>	
<b>Coût total du projet examiné</b> (financement Etat selon le décret 2013-1211) Dont (pour la première phase)	<b>360 M€ HT (2017)</b>
- Ligne nouvelle	244,9 M€
- Aménagement en gare CDG2	46,2 M€
- EcoPont Chantilly	6,3 M€
<b>VAN socio-économique</b>	<b>[430 M€ - 545 M€]<sup>2</sup></b>
<b>Principaux bénéficiaires</b> Non pris en compte dans le calcul de la VAN):	Pris en compte dans le calcul de la VAN :
- Décongestion ferroviaire	- <u>Bilan des acteurs (incluant gains de temps)</u>
- Développement économique territoire Picardie	o usagers courte distance : 1 450 M€
	o usagers longue distance : 289 M€
	o anciens usagers route : 280 M€
	o Sécurité : 23 M€
	- CO2 : 24 M€
	- Longueur ligne nouvelle : 6,5 km (160 km/h)
	- 3,4 millions de voyageurs/an (TaGV+ TER)
	- Aménagement de 4 gares
	- Nouvelle emprise foncière : 70ha
<b>Calendrier</b>	- Durée des travaux Phase 1 : 3-4 ans
	- Date de mise en service : 2026
<b>Financement envisagé<sup>3</sup> sur 272 M€</b>	
- Part Etat	51,48 %
- Part collectivités locales	43,18 %
- SNCF réseau.	5,34 %
<b>Projet déclaré à l'inventaire</b>	<b>OUI</b>

P.J. : rapport de contre-expertise daté du 09 Décembre

<sup>1</sup> Source : Version H du dossier d'évaluation économique et sociale, Juin 2020

<sup>2</sup> La contre-expertise révisé cette VAN au cours de l'analyse critique des méthodes et des hypothèses retenues. Au total, et dans le cas d'un scénario plus dégradé de la situation post COVID, elle peut être négative.

<sup>3</sup> Protocole de financement des-travaux signé en mai 2017

## **1. Présentation du projet**

### **Éléments de contexte**

L'accès à la grande vitesse pour la population de la région concernée par le projet, soit le sud des Hauts-de-France et le Val-d'Oise, est aujourd'hui très limité et se fait en grande partie via les gares parisiennes, notamment celle de la Gare du Nord proche de la saturation. La part modale du ferroviaire dans les déplacements longue-distance pour la Picardie est ainsi nettement inférieure à la moyenne nationale alors même que cette région est traversée par la LGV Nord et la LGV Est Européenne. Cette dernière ne dessert pas la Picardie alors que la LGV Nord ne dispose que d'un seul arrêt dans la région : la gare TGV Haute-Picardie dont le rayonnement régional est limité par sa position excentrée, située à 50 kilomètres d'Amiens et 40 kilomètres de Saint-Quentin.

Le projet de liaison ferroviaire Roissy-Picardie a fait l'objet d'un long processus de concertation. Inscrit dans les contrats de projets État-Région 2007-2013, en Picardie et en Ile-de-France, il a fait l'objet d'un débat public en 2010, qui a conduit à ajuster le projet de desserte, aboutissant à la signature d'un protocole d'intention relatif à la desserte TaGV et TER entre la région Hauts-de-France et SNCF Mobilités le 19 mai 2017. Compte tenu de sa double dimension (amélioration des transports du quotidien et mobilité longue distance), le Gouvernement a retenu ce projet comme prioritaire sur la base du rapport du Conseil d'orientation des infrastructures de février 2018 et a fixé l'objectif de tenir l'enquête d'utilité publique d'ici 2020.

### **Le projet évalué**

Le projet de liaison ferroviaire Roissy-Picardie porte sur la mise en œuvre d'un accès ferroviaire direct entre le sud des Hauts-de-France, le nord-est du Val-d'Oise et la gare de Roissy TGV située au sein de l'aéroport Paris-Charles de Gaulle.

Il a pour objectif, avec le développement de nouveaux services ferroviaires (TaGV et TER), de répondre à des enjeux de déplacements nationaux, interrégionaux et locaux. Le projet d'infrastructure consiste en un maillage du réseau ferroviaire en réalisant notamment une section de ligne nouvelle d'une longueur de 6,5 km reliant l'interconnexion LGV au nord-est de Paris à la ligne existante Paris Gare du Nord-Creil-Amiens/Saint-Quentin. Il doit permettre tout à la fois la mise en place de services de TaGV entre Amiens, l'aéroport de Paris-CDG puis l'est et le sud-est de la France, et la mise en place par la région Hauts-de-France de services TER cadencés à partir d'Amiens, Compiègne et Creil. Ce projet s'accompagne d'aménagements importants sur la ligne classique Paris-Creil-Amiens (quais, signalisation, contraintes exploitations).

La phase travaux qui concerne plusieurs sites est estimée entre 3 et 4 ans pour la phase 1.

Les coûts sont estimés à 360,2 M€ (2017) dont 310,8 qui sont couverts par l'accord de financement (mai 2017).

La mise en service de l'infrastructure est prévue en 2026

## **2. Dossier d'évaluation socio-économique transmis**

L'évaluation socio-économique a été établie dans les règles de l'art mais le dossier qui en présente les résultats se concentre beaucoup trop sur les seuls gains de temps et n'explique pas suffisamment les nombreux effets du projet. Le tableur ayant permis les calculs est précis et transparent.

### **Options et variantes examinées :**

Bien qu'elles ne soient pas présentées dans l'évaluation socio-économique ni évaluées par celle-ci, des variantes de passage, liées au tracé de la nouvelle infrastructure, et de scénarios de service ont été étudiées au cours de l'élaboration du projet. Le décret prévoit que le dossier de l'évaluation socio-économique précise les argumentaires qui ont conduit à les rejeter.

**Dimensionnement proposé :** 6,5 km de voies nouvelles et aménagement de la voie classique et des gares desservies.

### **Calendrier : 2 phases**

Le projet est prévu en deux phases : la première concerne essentiellement la création de la ligne nouvelle et les aménagements de la gare CDG2. La seconde concerne des aménagements de la ligne classique. L'évaluation socio-économique n'intègre pas une analyse des enjeux de ce phasage.

### **Indicateurs socio-économiques :**

Le document présente un bilan socio-économique et les principaux indicateurs d'usage dans une évaluation socio-économique. De nombreuses quantifications en restent dans la pièce H à des valeurs physiques et leur valorisation même lorsqu'elle existe n'est pas mobilisée dans les argumentaires.

### **Indicateurs de performance :**

Sur le volet environnemental. L'analyse reste restreinte à quelques effets et mériterait d'être élargie en intégrant les travaux d'impacts menés par ailleurs ; La pièce H n'explique pas, de manière très surprenante, de valorisation environnementale dans le bilan de la VAN, alors que certaines ont été calculées, notamment le bilan carbone. Le bilan économique proposé n'intègre à aucun moment les effets des politiques portées par les collectivités territoriales en liaison avec les nouveaux services proposées (autour des gares par exemple). Le bilan n'intègre aucun impact sur les travaux de la phase chantier.

### **Cartographie des risques :**

Des tests de sensibilité ont été engagés sur plusieurs paramètres décisifs du projet (gains de temps, évolution des tarifs, évolutions des coûts) avec des techniques probabilistes. Un scénario post Covid a été examiné. L'analyse des risques reste néanmoins globalement insuffisante.

### **Mode de réalisation :**

MOP : SNCF Réseau assure la maîtrise d'ouvrage du projet. Ce choix n'est pas argumenté dans l'évaluation socio-économique.

### **Rappel des guides méthodologiques de référence :**

- l'Instruction ministérielle du 16 juin 2014 relative à l'évaluation des projets de transport ; (note technique du 27 juin 2014 relative à l'évaluation des projets de transport de la Direction Générale des Infrastructures de Transport et de la Mer, mise à jour en août 2019 ; fiches-outils thématiques associées à la note technique du 27 juin 2014, mises à jour en mai 2019.)
- le référentiel socio-économique de SNCF Réseau, dans sa version d'octobre 2019
- Il convient de se référer également au guide méthodologique de l'évaluation socio-économique (France Stratégie, Direction du Trésor, SGPI, 2017)

## Contre-expertise réalisée

### **La procédure**

Le SGPI a nommé le 31 août 2020 pour mener cette contre-expertise trois experts pour leurs compétences en ingénierie, en économie, économie des transports, économie de l'environnement, transports et logistiques et évaluation socio-économique, après avoir préalablement vérifié leurs déclarations d'intérêt.

Le SGPI a reçu et transmis le dossier initial aux contre experts le 7 septembre.

Une réunion en présentiel et en visioconférence le 2 octobre 2020 a permis de lancer la contre-expertise, de préciser la nature et les objectifs du travail attendu, la forme du rapport et le calendrier des travaux, puis, ayant pris connaissance du dossier, de rassembler la liste des compléments d'information nécessaires pour la mener à bien. SNCF Réseau a transmis au SGPI ces compléments au dossier en plusieurs temps, le 7 octobre 2020, le 13 octobre 2020, le 20 octobre 2020 et enfin le 2 décembre 2020. Ces éléments ont été immédiatement mis à disposition des contre-experts.

Les contre-experts ont également pu auditionner par visio-conférences des prestataires du porteur de projet sur le modèle de trafic (le 13 octobre) et sur le bilan socio-économique (le 12 novembre).

Les contre-experts ont pu par ailleurs rencontrer l'équipe de rapporteurs de l'Autorité environnementale le 17 novembre et disposer de l'avis de l'Autorité Environnementale délibéré le 2 décembre 2020.

Des visioconférences de travail avec le SGPI les 13 octobre, 30 octobre, le 4 novembre, 12 novembre, et le 3 décembre, ont permis aux experts d'échanger leurs analyses, de préparer la rédaction de leur rapport, et de finaliser les principales recommandations.

Enfin, les conclusions du rapport de contre-expertise ont été présentées par les experts au Secrétaire général pour l'investissement, Monsieur Guillaume Boudy, le 9 décembre 2020. Le rapport de contre-expertise a été remis au SGPI dans sa version définitive le 9 Décembre 2020.

### **La synthèse du rapport telle que rédigée par les contre experts est la suivante :**

*Le projet de liaison ferroviaire Roissy-Picardie porte sur la mise en œuvre d'un accès ferroviaire direct entre le Sud des Hauts-de-France, le Nord-Est du Val d'Oise et la gare de Roissy TGV située au sein de l'aéroport Paris-Charles de Gaulle.*

*Il a pour objectif, avec le développement de nouveaux services ferroviaires (TaGV et TER), de répondre à des enjeux de déplacements nationaux, interrégionaux et locaux. Le projet d'infrastructure consiste en un maillage du réseau ferroviaire en réalisant notamment une section de ligne nouvelle d'une longueur de 6,5 km reliant l'interconnexion LGV au Nord-Est de Paris à la ligne existante Paris gare du Nord-Creil- Amiens/Saint-Quentin. Il doit permettre tout à la fois la mise en place de services de TaGV entre Amiens, l'aéroport de Paris-CDG puis l'Est et le Sud-Est de la France, et la mise en place par la Région Hauts-de-France de services TER cadencés à partir d'Amiens, Compiègne et Creil.*

*Le bilan socio-économique a été réalisé avant la crise sanitaire, avec un appareil méthodologique globalement sérieux et de qualité, et suppose que le projet sera mis en service en 2026. Il aboutit à une Valeur Actualisée Nette VAN de 430 M€, ce qui justifiait l'intérêt du projet pour la collectivité.*

*Cependant, cette VAN élevée reste fragile, l'analyse de référence suggérant déjà qu'une mise en service en 2031 pourrait être préférable (VAN de 735 M€).*

*Suite à la crise de la COVID-19, le maître d'ouvrage a proposé un test de sensibilité en supposant que les effets négatifs de la crise sanitaire se feront sentir sur les seuls PIB et emploi global,*

*sans considérer spécifiquement l'impact de l'évolution du secteur aérien sur les activités de CDG : en tenant compte précisément ces effets, la VAN du projet s'établit alors à 316 M€.*

*Pour tenir compte également des enjeux climatiques, des politiques mises en œuvre dans ce cadre et des éventuels changements de comportements de la part des voyageurs, des tests supplémentaires ont été demandés en intégrant une stagnation des trafics aériens en 2028, et une perte d'attractivité transitoire de la ZA de CDG suivie d'une croissance très modérée à partir de 2028. Ces tests qui affectent plus durablement les trafics du projet aboutissent à une VAN de 68 M€. On note que dans ce cadre exploratoire dégradé la date optimale de mise en service (de 2031 avant la crise sanitaire) serait encore repoussée, l'ensemble questionne l'opportunité de viser une mise en service dès 2026.*

*Cette conclusion se trouve encore renforcée par les interrogations que posent divers choix méthodologiques qui ont été faits dans l'étude : absence de prise en compte du coût CO2 des travaux, stabilité du taux d'occupation des véhicules particuliers, modalités de calcul de la décongestion routière et des gains socio-économiques pour les reportés de la route, valeur du temps probablement surestimée pour certains segments. Ces choix conjugués les uns aux autres ont un impact à la baisse très important sur la VAN.*

*A l'inverse, les contre-experts soulignent l'existence probable d'impacts positifs liés à la réalisation du projet qui ne sont pas pris en compte dans le calcul de rentabilité socio-économique réalisé par le maître d'ouvrage. Il s'agit notamment des gains pour les voyageurs associés à la décongestion du réseau ferroviaire et notamment de la gare du nord, et les effets sur l'emploi dans le sud des Hauts-de-France liés à une meilleure accessibilité aux activités du Grand Roissy.*

*La contre-expertise aboutit au final à des conclusions de différentes natures :*

- 1) La pièce H pourrait être améliorée sur les points suivants, qui sont plus détaillés dans le rapport de contre-expertise :
  - des options alternatives de projets, notamment de tracés, auraient pu être explorées afin de mieux justifier le choix de l'option centrale retenue ;
  - l'analyse de risque qui pourrait mieux documenter les incertitudes à caractère méthodologique impactant les trafics et le bilan socio-économique du projet ;
  - les limites des valeurs du temps retenues dans l'analyse socio-économique qui mériteraient d'être mieux explicitées (non prise en compte de l'inconfort à bord des trains, temps d'accès à l'aéroport).*
- 2) Par ailleurs, le dossier d'évaluation devrait bien plus insister sur le fait que la rentabilité du projet et la date de mise en service à privilégier sont très fortement tributaires de l'évolution de l'activité du secteur aérien, aujourd'hui entachée d'une grande incertitude.*

#### **4. Avis du SGPI**

Le dossier d'évaluation socio-économique soumis à la contre-expertise décrit le projet d'une d'un accès ferroviaire direct entre le sud des Hauts-de-France, le nord-est du Val-d'Oise et la gare de Roissy TGV située au sein de l'aéroport Paris-Charles de Gaulle. Il a pour objectif, avec le développement de nouveaux services ferroviaires, de répondre à des enjeux de déplacements nationaux, interrégionaux et locaux. L'investissement consiste à réaliser un maillon ferroviaire de 6,5 kilomètres et à aménager par ailleurs la voie classique et les gares concernées pour accueillir ces nouveaux trafics.

Le dossier d'évaluation ainsi que le tableur, support des calculs du bilan socio-économique, fournis par SNCF Réseau et complété à la demande des contre-experts répondent en partie au cahier des charges d'un dossier d'évaluation socio-économique. Les contre-experts considèrent le travail réalisé comme très sérieux et ont salué la très grande disponibilité du porteur de projet pour répondre à leurs différentes questions et effectuer des travaux complémentaires permettant de mieux préciser certains résultats.

Les experts considèrent avoir rendu un avis éclairé et impartial sur la base de l'information qui leur a été fournie. Pour sa part, le SGPI considère, au vu des compétences des experts et de leur implication dans la contre-expertise du dossier, que le rapport de contre-expertise remis constitue une base robuste pour éclairer la décision.

Sur la base de ce rapport de contre-expertise, il ressort que l'étude socio-économique fait apparaître un projet susceptible d'apporter beaucoup de valeur à la collectivité, notamment au travers des gains de temps des usagers du quotidien comme de ceux de la longue distance. Dans une moindre mesure, il apporte des gains en termes d'émission de gaz à effet de serre.

D'autres bénéfices, exposés comme des objectifs justifiant la réalisation de ce projet, comme la décongestion de la Gare de Paris-Nord et, plus fondamentalement, le désenclavement du territoire picard, ne sont pas véritablement étudiés ni quantifiés dans le dossier d'évaluation socio-économique.

Les experts regrettent que ces derniers bénéfices n'aient pas fait l'objet d'une mise en exergue plus poussée, car ces éléments viendraient sans doute renforcer significativement le bilan du projet. En effet les analyses approfondies engagées par les contre-experts sur les méthodes retenues pour la mesure des autres impacts conduisent à réduire considérablement la valeur calculée pour le projet. Cette valeur est de plus très significativement réduite si l'on suppose un scénario d'activité de la zone aéroportuaire de Roissy plus dégradé que celui étudié par le porteur de projet. Or un tel scénario de dynamisme réduit des transports aériens ne peut être exclu, au-delà de la crise sanitaire, notamment pour des raisons écologiques.

Dans un tel scénario, et compte tenu des autres corrections préconisées par les contre-experts, la valeur du projet pour la collectivité devient même négative sans les contrepoints du désenclavement et de la décongestion ferroviaire.

Ils recommandent en conséquence d'étudier particulièrement ces deux aspects car ils ne sont pas non plus convaincus que les effets soient forcément suffisamment positifs : ce nouveau tronçon pourrait certes décongestionner les lignes de RER par exemple mais provoquer de nombreuses perturbations sur le trafic existant. De même, en offrant une facilité de transport entre la Picardie et l'Île-de-France, il est possible qu'un effet de drainage appauvrisse plus qu'elle n'enrichisse la Picardie.

**Au total, en ligne avec les recommandations du rapport de contre-expertise, l'avis du SGPI est favorable sous réserve d'une révision de la pièce H, mais présente une alerte et une recommandation importante.**

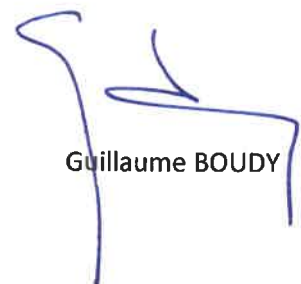
L'alerte concerne l'un des principaux résultats de la contre-expertise qui met en évidence que la rentabilité du projet est extrêmement sensible au développement des activités sur le pôle de Roissy, lui-même dépendant pour bonne part des évolutions du secteur aérien. Si le désenclavement du sud des Hauts-de-France constitue l'un des objectifs principaux du projet, il convient d'élargir l'analyse à l'ensemble des politiques diversifiées d'accompagnement à mettre en œuvre pour faciliter ce

développement et ne pas tout miser sur la seule activité autour de Roissy. Ce nouveau tronçon est une condition de possibilité mais ne fait pas à lui seul l'attractivité du territoire. Ce sont de nouvelles activités rendues possibles par le tronçon qui doivent être mises en évidence (au-delà des quartiers de gares) et qui feront la valeur au projet.

**La réserve** concerne la pièce H qui en l'état, en ne mettant pas assez en évidence la fragilité de certains résultats et en ne développant pas les bénéfices attendus du projet, apparaît insuffisante pour alimenter le débat public. En particulier, **sont formulées les recommandations suivantes** :

- Rappeler les différentes options de projets, notamment de tracé, afin de mieux justifier le choix de l'option centrale retenue ;
- intégrer les impacts de la phase chantier dans le bilan ;
- présenter la valeur socio-économique du bilan carbone
- approfondir l'analyse de risque et mieux documenter les incertitudes à caractère méthodologique impactant les trafics et le bilan socioéconomique du projet ;
- présenter les limites des valeurs du temps retenues dans l'analyse socioéconomique qui font dans le dossier l'essentiel de la valeur du projet ;
- insister sur le fait que la rentabilité du projet et la date de mise en service à privilégier sont très fortement tributaires de l'évolution de l'activité du secteur aérien, aujourd'hui entachée d'une grande incertitude ;
- Mais aussi intégrer dans le bilan, même si cela est plus difficilement quantifiable, les bénéfices attendus du projet en matière de décongestion ferroviaire et de développement économique pour les territoires concernés.

Enfin, **est recommandé à l'État de clarifier sa stratégie en matière de métropolisation et de soutien aux territoires**. L'évaluation de ce projet, qui conduit à transformer des mobilités interurbaines en mobilité du quotidien, démontre toute la difficulté qu'il y a à traiter en même temps une meilleure articulation des territoires entre eux et le renforcement des métropoles. Les modifications de comportement en termes de mobilité liés à l'environnement d'une part et les transformations des pratiques professionnelles avec le fort développement du télétravail déclenché à l'occasion de la crise sanitaire actuelle d'autre part, conduisent à réinterroger les cadres avec lesquels sont évaluées les grandes infrastructures de transport, les enjeux de développement ne pouvant s'apprécier et se mesurer par la seule valorisation des gains de temps.



Guillaume BOUDY